

〈論文〉

E Uの電力部門自由化とフランス電気事業の構造変化(1)

熊 倉 修

The Liberalization of the European Electricity Sector and Structural Changes in the French Electricity Industry(1)

Osamu Kumakura

Abstract

The reforms of the electricity sector by the EU have made substantial progress since the 1990s. They were inspired by the deregulation of the energy market promoted in some Western countries in response to the changes in economic conditions since the 1970s. Discussions on the issues specific to the electricity sector were conducted focusing on economies of scale, obligations of public service and state intervention, and the vertically integrated structure of the industry.

This article attempts to reveal the concepts of the reforms for the electricity sector planed by the EU, and assess the outcomes in the EU countries, especially in France which historically inclines to preserve its inherent structures.

In this first part of the article, Chapter I reviews the brief history of discussions on the reforms of the electricity sector in the EU. Chapter II analyzes the EU competition law and the directive of 1996 for the electricity sector. In particular it analyzes the provisions on the unbundling of the vertically integrated industry, the third party access to network, the various roles of public service, and reveals the peculiar features of reforms drawn by the EU.

目次

はじめに

I. ヨーロッパ電力市場の発達と構造変化

1. 電力市場改革の背景

2. E Uの電力市場政策

II. 電力市場自由化の法と政策

1. E Uとフランスの競争法

2. E U電力指令とフランスの電力近代化法

(以上本号)

III. 電力市場自由化の進展

1. 第三者アクセスと電力市場自由化

2. 送電料金

3. 卸売・小売料金

IV. 電力産業の構造

1. ヨーロッパ電力産業の再編成

2. フランスの電力産業

まとめ

はじめに

EUの電力市場改革は、電気通信など他の公益事業部門に遅れて1990年代になって具体的進展がみられるようになった。それは、1970年代以降石油危機とそれにとまなう経済の低成長、電気事業の設備増強路線がもたらした過剰供給能力の存在などによって各国の電力産業の経営環境が変化し、電力政策の転換と電力企業経営の改革がすすみ、1980年代後半以降にはいくつかの国で電力市場の大幅な自由化政策が導入されるなかで、EU加盟各国間の議論と調整過程を経て実現してきたものであった。

欧州委員会は、規模の経済性、公共サービスそして垂直統合組織など特有の構造を有する電力部門にどのように競争を導入するかに議論の重点をおき、EU競争法の運用と1996年の電力部門にかんする指令の制定などによってその政策を推進していく。フランス電力公社EDFの垂直統合組織、電気事業の公益性（公役務）を根拠とする政府介入など独自の経営モデルが歴史的に形成されてきたフランスにおいても、EUの枠組みへの対応のなかで改革に着手されるようになる。

本稿では、EUの電力部門改革がヨーロッパ各国とくにフランスの電力市場と電力部門の産業構造にどのような影響をおよぼしているか、そしてこれまでのフランス電力産業の構造はその正統性を維持することができるのか、またはその根底からの変革をせまられることになるのか、こうした問題に重点をおいて検討していく。

Iにおいて、ヨーロッパ各国とフランスの電力政策が自由化政策に重点を移行していく過程とその要因について概観したあと、IIでは、EUの電力市場自由化政策がどのような電力市場の構築を目指したかを、EUの競争法と1996年の電力部門にかんする指令などによって明らかにしていく。送電・配電部門への第三者アクセスの導入、電気事業の垂直統合組織の部門別分割、また競争法における公共サービスの扱いなどの改革を取り上げ、それらによって電力市場にどのような構造を構築しようとしているのかについて検討する。つぎにフランスについても競争法と1996年のEU指令を国内法に移植した2002年の電力近代化法などによって、どのような改革が目指されているのかを検討する。

つぎにEUおよび各国の、こうした自由化政策が現実にはヨーロッパ各国の電力市場と産業にどのような変化をもたらしたかを検討する。

IIIでは、EU各国の電力部門において実施された垂直統合組織の会計的な分割、送電系統への第三者アクセスの導入などの改革が、電力市場への競争導入という観点からどのような成果をもたらしたか、また加盟各国のなかで電力市場自由化がもっともおくれているフランスにおいては、自由化によってどのような電力市場が目指されているのかについて検討する。

電力市場自由化は、企業に規模拡大、事業多角化、集中へのインセンティブをもたらした。電力産業においては合併・買収と規模拡大をつうじて、少数の大企業による寡占的体制が形成された。

E U競争法は競争による利益とヨーロッパ統合の利益というふたつの目的の両立を前提とするものであり、E Uは企業合併・買収をそれが市場支配力を強化し競争を阻害することのものでないかぎり容認するものであった。IVでは、こうした観点からE Uの自由化政策のもとでE U各国とくにフランスの電力企業はそれにどのように対応し、その結果電力産業の構造にどのような変化がもたらされたかについて検討する。

そして最後に、フランスの電力産業のモデルはこれらの改革によって今後どのように変化しようとしているのかについて考える。

I. ヨーロッパ電力市場の発達と構造変化

1. 電力市場改革の背景

ヨーロッパにおいて国境を越えた電力取引がおこなわれるようになったのは、電気事業の勃興から間もなくの第一次世界大戦後の時期であった。電気事業が発達し各国国内で電力系統が拡大していくとともに、国境を接した電気事業のあいだで電力取引がおこなわれるようになった。その後国境間電力取引は増加しつづけたが、1970年代ころまで電力取引は、各国の国内の電力需給の短期的な均衡を達成するための限界の取引にとどまり、各国の供給構造とコストを反映して大量の電力を一方に定常的に供給するものではなかった¹⁾。

このころまでヨーロッパ各国は、自国のエネルギー供給の安定とエネルギー供給システムの拡大を達成することを電力政策の優先的目標とした。ヨーロッパ規模の電力市場を構築し国境を越えた電力貿易を推進しようという目標は低位におかれていた。1980年代以前のヨーロッパの電力市場においては、国別に多様な産業組織のもとで政府によるさまざまな規制が存在し、各国はそれぞれ独自の電力政策を採っていた。一方欧州委員会も電力市場統合を明示的に掲げてそれを各国にその強制するような立場はとらなかった²⁾。

一方電力産業の経営環境は1970年代からすでに変化しはじめていた。石油危機とそれともなう経済の低成長、電気事業の設備増強路線がもたらした過剰供給能力の存在などは電気事業の経営を圧迫するようになった。電気事業にはより営利的な経営が要求され、電気事業の公益事業としての任務を縮小し政府による介入・規制を緩和する動きがあらわれてきた。

電力部門においては1980年代半ば以降にアメリカにおいて自由化が開始され、その後イギリス、ノールウエーなどにも波及した。フランスにおいては、1971年には政府は主要な公企業との間に「契約政策」を導入して公企業にたいする監督・統制を緩和した。E D Fは自律的・営利的経営への移行と事業の多角化・国際化を推進するようになる。1970年代以降E D Fは電力需要を海外にもとめ電力輸出の増大をその主要な経営目標とするようになった。さらに1980年代になると、E D Fがそれまで建設してきた原子力発電所の運転開始が相次いだ結果、フランスでは電力供給力が急速

に増加し、ピーク負荷時をのぞいて余剰供給力が発生するようになり、電力輸出増加への要請はさらに強まった。E D Fは海外の電力需要を開拓するために産業用電力料金の抑制などの政策をとる。また電気事業と原子力発電に関連するエンジニアリング事業などの分野で海外への投資を増大していく³⁾。

この過程でフランス、ベルギーなど原子力発電の増加によって供給能力に余剰を生じ定常的に電力を輸出する国と、イタリアなどの純輸入国があらわれてきた。また欧州委員会は市場統合の達成は電力貿易を拡大し発電の国際分業を推進することであるとの認識にたち、各国間の電力貿易のさらなる増加が図っていくことになる。1970年には加盟各国の総電力需要の3%を占めていた電力貿易量は、1990年には7%まで上昇した⁴⁾。

2. E Uの電力市場政策

E Cはその政策を1980年代半ば以降転換し、電力市場統合に積極的に取り組むようになる。1990年代になると欧州委員会はそれまで適用されることの少なかったE U条約86(旧90)条を根拠として電力部門への競争と自由貿易の導入を推進するようになる。また電力部門の市場統合にかんする一連の指令を採択し、電力部門固有の政策を打ち出す⁵⁾。

1990年6月の「電力料金の透明性の向上にかんする指令」は、加盟各国の電力会社にE C委員会への料金にかんする情報の提供を義務付け、これによって料金の透明性を高め需要家が各国・各社の料金を比較できるようにすることで競争を促進しようとするものであった。同年10月の「事業者間の系統アクセスによる電力取引の権利をみとめる指令」は、送電事業者間の抗争調整のシステムを構築し、送電系統間の電力取引を促進することを目的とするものであった。

つづいて1992年2月には、欧州委員会は電力市場の改革にかんする指令案を提案した。この指令案において、垂直統合組織によって発送配電事業を運営している電力会社は送電部門と配電部門を分離して運営しなければならないこと、送電部門においては第三者アクセスの導入によって競争が導入されなければならないことなど、電力市場統合にかかわる基本的な問題についての基本方向が提案された。この指令案をもとに4年後の1996年に制定されることになる電力部門にかんする指令策定への議論が開始された⁶⁾。

こうしてE Cの電力市場自由化政策は具体的に進展しはじめる。しかしE Cはこのころから電力市場統合に次第に消極的になっていく。1991年12月のマーストリスト条約がエネルギー分野を市場統合政策の対象から除外したことにもそれは現れている。一部の加盟国は、市場統合が電気料金を上昇させ供給の安定性を阻害するおそれがあることなどを根拠として、市場統合に消極的な立場を鮮明にしていく。各国は電力市場統合の議論においてこれまで以上に自国の立場を主張するようになり、指令策定の議論は、立場を異にする各国間の交渉の性格を強めていった⁷⁾。

1980年代末ごろまでは、フランス政府・E D FはE Cの電力市場統合政策に同調する立場をとってきた。それは電力輸出と海外進出をすすめようとするフランスの電力部門にとって、電力市場統

合がその利益と一致すると認識されていたからであった。しかしその後フランスはその独自の主張を際立たせていく。E Cの自由化政策が、E D Fの垂直統合組織と規制およびフランス独自のエネルギー政策に変更を強いるものであると認識されるようになってきた。フランスは独自の立場を強く主張し、それが容認される範囲内でE Cの電力自由化政策に同調する立場をとるようになった。

フランスの場合、1980年代以降政府とともにE D FもE Cにおける意思決定にたいする影響力を強めていく。垂直統合組織を分割し送配電部門をそれぞれ独立の組織とすることにたいする反対などにおいて、E D Fの利益と政府の利益は一致していた。このことが政府の支援の下、E D FにE Cの意思決定に関与する場を拡大させた。すなわちE D FはE C委員会やE Cフランス代表とのあいだに緊密な関係をたもち、スタッフの派遣などによって影響力をおよぼすようになった⁸⁾。

1994年にはフランスは、系統への第三者アクセスの方式についてそれまでE Cで議論されていたものとは異なるシングルバイヤーモデルを提案した。この方式は系統運営事業者が電力購入と販売において独占を維持するものであり、E D Fの垂直統合組織を維持することを意図したものであった。このモデルは、各国間の長い交渉のあと第三者アクセスのひとつの選択肢として導入された。

市場開放の範囲すなわち有資格需要家の範囲にかんしては、1996年には基本方向においては合意が形成されたが、市場開放率のパーセンテージとその実施のスケジュールについては合意は形成されなかった。この結果指令では市場開放率の具体的な数値は明記されず、その後の指令の改正によって規定されることになった⁹⁾。

1996年の電力部門にかんする指令によって規定されたE Uの市場統合政策の内容は、対立する加盟各国の立場を調整し妥協の産物として採決されたものであった。その結果、E Cが当初意図したものからは後退した内容となり、また一般的な規定にとどまるものが多くその具体的内容はその後の加盟国間の交渉によって決定されていくことになった。

II. 電力市場自由化の法と政策

E Uの電力市場自由化政策は、E Uおよび各国の競争法によってその基本的方向が規定される。競争法はその公共サービスの性質にもとづく適用除外規定の運用などにおいて、電力部門の自由化に大きな影響をおよぼす。

一方、1996年の電力指令および各国の個別産業法は、規模の経済性あるいは自然独占の性質を有する送電・配電部門への第三者アクセスの導入、垂直統合組織の電気事業の部門別の分割など、電力部門の個別・具体的政策を規定する。

1. EUとフランスの競争法

(1) EU競争法

電力部門自由化の根拠となる基本的規定は、EU条約の81条（旧条約85条、以後1993年の改正後の条番号をもちいる）、82条（旧86条）などである¹⁰⁾。

81条1は、共同市場内での企業間協定、企業連合、共同行為など競争の阻害・制限を意図しあるいは実際にその効果を有する行為を禁止する。ただし同条3はこうした行為が、生産・配分などを改善し技術的・経済的進歩を促進し消費者に利益をもたらす場合には、81条1の適用を除外することができると規定する。

82条は、不当な取引条件を課し、生産・販売または技術開発を制限して消費者に不利益をもたらし、取引の相手を差別的に扱うなどの行為を企業の支配的地位の濫用となる行為として禁止する。

EU条約86条2は、電気事業など公益事業にたいして81条1、82条の適用が除外される場合があることを規定する。すなわち経済的一般利益の性質を有する事業を運営する事業体は、81条1、82条の適用によってその任務の遂行が阻害される場合においてのみこれらの規定の適用が除外される。

a. 公共サービス

欧州委員会は当初、電力部門など公益事業分野には81、82条の適用は原則的に除外されるという立場をとってきた。しかし1980年代半ばごろからその立場を転換し、公益事業分野にたいしてもその適用を拡大していくようになる。欧州委員会は、公益事業に競争法を適用することは、市場統合政策を推進していく上で必要であると認識するようになってきたのである。

81条、82条の適用除外の基準である一般利益の性質の具体的内容として、1995年6月閣僚理事会は公共サービス（public service）の概念を導入した。これ以降81条、82条の適用除外の基準として一般利益サービスと公共サービスは事実上同じ概念として用いられることになる。

1990年代以降欧州裁判所によって、EU条約86条を根拠として81、82条の適用除外の適否の判断が下されるケースが増えてきた。その中でコルボー判決、アルメロ判決が重要である。これらの判断を通じて適用除外の範囲すなわち一般的経済利益あるいは公共サービスの具体的範囲についての概念が形成されていく。各国に存在しその内容に大きな差がある公共サービスと類似の概念と整合的な概念としてEUとしての公共サービスの概念が形成されていった¹¹⁾。

コルボー判決

ベルギーのコルボー社は1993年に、それまでベルギー国内では自治体直営企業によって独占的に運営されてきた郵便事業に参入した。欧州裁判所は、コルボー社が郵便事業のうちの収益性の高い部門にその事業を集中することになり、競争市場の形成を阻害することになる可能性があるかどうかを問題とした。裁判所は、コルボー社の参入は既存事業者の経営を阻害する可能性があり、EU条約86条2項により郵便サービスへの参入は容認されないとの判断をくだした。

アルメロ判決。

オランダ政府は、I J M社にオランダ国内の一地域における配電事業の排他的でない免許を発給した。このときI J M社は国内の複数の地域的配電事業者との間に、これらの配電事業者による小規模需要家への一般供給用の電力を供給する契約を締結した。この契約がこの配電事業者に電力輸入を禁止することになるので、EU条約81、82条に反しないかどうか争われた。

裁判所はこのケースにおいて、公共サービスの具体的範囲の判断基準としてユニバーサル・サービス、すなわち全需要家が無差別に一定の質の電力供給を常時受ける権利を有するサービスという概念をもちいて判決をくだした。I J M社は地域の全需要家にたいして電力を継続的かつ適切な料金で供給するという公共サービスの義務を負っている。そこで裁判所は、I J M社はその運営するユニバーサル・サービスの運営にとって必要である場合には 輸入の禁止すなわち排他的供給契約が容認されると判断した¹²⁾。

コルボー・アルメロ判決を受けて、1994年になって欧州裁判所は加盟国の一部に見られた電力の排他的輸出入の制度を審査することになる。フランスにおけるEDFへの独占的な電力輸出入権の賦与と、オランダ・イタリアにおける同様のケースについて、その独占的地位が事業者に課されている公共サービスの任務を実施するために必要であるかどうか、判断の基準になる。裁判所の判断は86条(2)の公共サービスにもとづく適用除外を容認するものであった。このころから電力市場自由化に対する欧州委員会の姿勢は次第に消極的なものになっていった¹³⁾。

b. エッセンシャル・ファシリティ

EUは1994年、支配的地位の濫用の禁止を規定するEU条約82条の適用にかんするあらたな判断基準としてエッセンシャル・ファシリティ（不可欠施設）の概念を導入した。エッセンシャル・ファシリティとは、その施設を利用することが当該事業の運営に不可欠である施設を意味する。欧州委員会は、エッセンシャル・ファシリティへのアクセスの拒否はEU条約82条により支配的地位の濫用となり、施設の運営者はその使用をもとめる者にたいして無差別なアクセスすなわち第三者アクセスを認めなければならないとの判断を示した¹⁴⁾。

この概念の具体的内容を提示した欧州裁判所の判決として、オスカー・ブロンナー判決がある¹⁵⁾。

オーストリアで発行部数は国内全購読者の71%を占め、朝刊配達システムにおいても独占的な地位を占めていた新聞社メディアプリント社は、この配達システムを自社グループ内の2社と国内第三位の新聞社の利用に供していた。この配達システムの利用を新聞業界第四位のオスカー・ブロンナー社が申し出たのにたいして、メディアプリント社がそれを拒否したことが発端となり、この配達システムが新聞事業の経営にとって不可欠の施設すなわちエッセンシャル・ファシリティであるか否かを争点として争われた。

欧州裁判所は、オスカー・ブロンナー社にたいするアクセスの拒否が朝刊市場の競争を阻害することはないこと、朝刊配達サービスがオスカー・ブロンナー社にとって不可欠のサービスではないことなどの理由にもとづいて、メディアプリント社によるオスカー・ブロンナー社のアクセス拒否を容認する判断をくだした。

1998年のこの判決の後、欧州裁判所はネットワークへの第三者アクセスの拒否にたいして82条を適用する基準として、アクセス拒否が競争にマイナスの影響をおよぼし、かつアクセスを求める事業者にとってその施設に代わる経済的に利用可能な方法が存在しないことという二重の条件を課するようになった。つまりエッセンシャル・ファシリティーの概念を狭く設定して、82条の適用の範囲をひろげるようになってきた。これにはこの概念を厳格に適用することによって投資を阻害するなどマイナス面の影響がもたらされることを避ける意図があったといわれる¹⁶⁾。

電力部門にたいしては、送電系統運営事業者が系統への第三者のアクセスを拒否した場合に、82条に反することになるのが問題となる。系統をあらたに建設することは経済的その他の理由から困難であることから、電力供給事業者と需要家は電力の取引を既存の系統に依存しなければならない。この意味では送電系統は典型的なエッセンシャル・ファシリティーである。しかし非有資格需要家の市場を有資格需要家の市場と分離できないこと、供給者にとってはすでにアクセスが保障されていることなどから、送電系統をエッセンシャル・ファシリティーであるとはいえない側面もある¹⁷⁾。

c. 企業集中規則

EUにおいては企業集中にたいする明示的な規則が存在せず、規制はおもにEU条約81、82条にもとづいておこなわれてきた。こうした状態を改善し企業集中にかんする規則として制定されたのが1989年の「事業者間集中の規制にかんする閣僚理事会規則」（以下「企業集中規則」）であった。

規則は、企業集中の規模にかんする具体的な基準を明記し、それを上まわる規模の企業集中にたいしてこの規則が適用されると規定する（1条）。また基準を上まわる場合でも、企業集中が共同市場における競争を著しく阻害しない場合には、共同市場に適合する（compatible）ものと判断され、その企業集中は容認される（2条2）。

また1条で定める規模を上まわる企業集中は、事前にEC委員会に報告されなければならない。特定の企業集中にたいして集中規則が適用されるべきと判断された場合、委員会は定められた審査手続きを開始する（4条、6条）。審査の結果、欧州委員会は当該企業集中が共同市場に適合するかどうかについての判断を宣告し、適合しない場合には現状を回復するために合併された資産の分割などを要求することができる（8条）。

企業集中規則は、EU条約82条が合併・買収を、それが現実に競争を制限する結果をもたらした場合に事後的に規制するものであり、事前に支配的地位が認められない場合には適用されないものであったのにたいして、この閣僚理事会規則はそれを事前に規制するものであった¹⁸⁾。

1990年代末以降ヨーロッパの電力部門において多数の合併・買収が出現する。欧州委員会はこれらを1989年の規則を根拠として審査するようになった。EDFによって計画された合併・買収の多くはその審査対象になった。ドイツ、イギリスなどではこの問題がおもに国内の競争法によって処理されるケースが多かったのにたいし、フランスでは国内法による企業集中規制が他のEU加盟諸国に比べてゆるいこともあって国内法によって規制されるケースは少なかった。

1999年のEDFによるイギリスの配電会社ロンドン・エレクトリシティ社買収のケースでは、欧州委員会はこの買収がEDFに支配的地位をもたらすかどうかについて審査した。当時のイギリスにおいては小規模需要家は送電系統へのアクセスの権利を与えられていなかったもので、ロンドン・エレクトリシティ社はその供給区域の小規模需要家にたいして支配的地位を保持している。EDFによるロンドン・エレクトリシティ社の買収によって、EDFがその支配的地位を継承することにならないか、それが集中規制の観点から容認されうるかが問題となった。

欧州委員会は、イギリスでは電力プールがすでに導入され、また発電部門が配電・小売部門から分離されていること、そして電力料金にはプライスカップ規制が課せられていることなどを理由として、この買収がEDFにロンドン・エレクトリシティ社の直接的支配をもたらすものではなく、したがって買収によってEDFが需要家を実質的に支配することはないとの理由から、買収を容認する判断を下した¹⁹⁾。

おなじ1999年の、EDFとルイ・ドレフュス社によるEDFトレーディング社の設立のケースにおいては、EDFトレーディング社のフランス市場への参入がEDFの支配的地位を強化することになるか否かが審査された。欧州委員会は、1996年指令のフランスへの移植が実現していず、送電系統へのアクセス条件や有資格需要家の定義が明確でない時点で、EDFトレーディング社にフランス市場への参入を認めることは、EDFの支配的地位を強化するおそれがあると判断した。そしてEDFトレーディング社がEDFに有利な取引をおこなわないことなどについて当事者間で協定を締結することを条件に、委員会はこの企業の設立を承認した²⁰⁾。

また2000年のEDFによるドイツの電力会社E.ON BW社への資本参加と経営権の獲得にかんするケースでは、欧州委員会はEDFが電力市場の競争を促進する具体的な方法を導入することを条件として、この事案を承認した。その条件とは、EDFはその所有する発電能力のうち6,000MW分の使用权（これを仮想発電能力という）を他の発電事業者等に販売するというものであり、これによって電力市場におけるEDFへの集中を抑制し競争を促進することを意図したものであった²¹⁾。

その後2004年1月には、1989年の企業集中規則に代わるあらたな規則として「事業者間集中の規制にかんする閣僚理事会規則」（以下新規則）が採択された。新規則の意図したことのひとつは、これまで企業集中がEUと加盟各国によって二重に審査されるケースが多かったのを、欧州委員会で一元的に審査（ワン・ストップ・ショップ）できるよう、EUと加盟国との間の管轄範囲の判断基準を明確に規定したことであった。すなわち共同体規模の企業集中にたいしてはEUが審査し、加盟国は国内競争法を適用してはならないことなど、EUと加盟各国の管轄の範囲を明示した（前文）。

企業集中規則2条に規定されるように、また規則の実際の運用においても、EUの立場は企業集中そのものを排除するものではなく、企業集中が競争市場・分権化された市場の実現を阻害するものであっても、それによってもたらされる国際競争力の強化などEU内での経済的利益が企業集中の弊害を上まわる場合には、その弊害を軽減するためのなんらかの条件を付加することで、企業集

中自体を容認しようとするものであった。EUの市場統合政策の目的のひとつは統合による規模の経済の実現であり、その政策の枠内で企業集中を規制したのである²²⁾。

(2) フランスの競争法と電力市場

フランスの電気事業は、1946年の電力部門国有化法によって独占的組織による運営を賦与され公役務の任務が課せられたので、フランス競争法の基本的規定である1945年6月のオルドナンスの適用は除外されてきた。この状態を変えたのはこのオルドナンスを廃止した「価格と競争の自由にかんする1986年12月のオルドナンス」である。新オルドナンスは旧オルドナンスによってそれまで広範におこなわれていた価格統制を終結させた。しかし独占または供給の困難性が存在し、または行政的規則・規制が存在するため価格による競争が制限される場合には、コンセイユ・デタは価格を規制することができるとした（1条）。またオルドナンスの規定が公企業を含むすべての事業活動に適用されるとし（53条）、競争法の公企業にたいする適用除外を解除するなど、公企業の規制緩和を促進した。

公役務概念²³⁾

1986年のオルドナンス53条は、公企業にたいしても競争法が適用されるという原則を導入した。これによってEDFなど公役務を運営する独占的公企業にも競争法が原則的には適用されることになり、フランスの競争法とEU競争法とのあいだに存在していた乖離は縮小することになった。

競争法の適用に際しては、公企業の運営する事業のどの範囲に競争法が適用され、あるいは適用されないかを具体的に確定することが必要になる。しかし1986年のオルドナンスを含めて、フランスでは競争法の適用除外の範囲を規定するEU条約81条のような明示的規定は存在しない。フランスでは公役務の概念が、競争法を適用除外し規制を容認する範囲を判断するための基準として重要な意味をもつようになる²⁴⁾。

公役務概念は、1967年のノラ報告が政府介入の緩和と公企業経営の自律性の賦与などの改革を提案して以降、次第に変質し縮小していった。1992年に政府が発表した公役務憲章（Charte de Service Public）は、公役務が満たすべき継続性、平等性、適応性の3原則が営利性と両立するという立場をさらに明確にし、両立を達成するためには需要の変化に適應できるような経営体制を構築しなければならないとした。

また政府財政の悪化は、公企業にたいしても財務の改善を要請するようになってきた。また公役務の具体的範囲はさらに、個別産業法である後述の2000年の電力近代化法などによって明確化されていく。

兼業規制

フランスにおいては、公役務を運営する事業者にたいしては、その任務の適切な運営ができるように、独占を容認し価格規制によって報酬を保障する一方で主たる事業以外の兼業を規制してきた。電力部門においては、1946年国有化法が発電・送電・配電をEDFの任務と規定しそれ以外の事業

を実質的に禁止した。電力市場自由化が進展するとともに、兼業規制の緩和が自由化をさらに実現していく上での重要な要件のひとつであると認識されるようになっていた。

兼業規制が緩和されるようになったのは1990年代になってからであった。1994年コンセイユ・デタは、公企業（公施設）のうちEDFなど商工業的性質をそなえた公企業は、一定の条件のもとで法に定められた任務以外の業務を実施することができるとの判断を示した。その条件とは、その業務が法に定められた任務に対して技術的・商業的に補助的役割を果たし、かつ一般利益の実現を目的とする本来の事業に直接的に有用である場合である。この原則にもとづいて、EDFにはエンジニアリング、廃棄物処理の分野や街灯事業への参入が認められるようになった²⁵⁾。

さらに兼業規制を大幅に緩和したのは2000年2月の電力部門近代化法であった。自由化によって民間企業が広範な分野に参入し規模を拡大してきたのにたいして、EDFには兼業規制による制約が課せられていた。この法律はこれを緩和してEDFにたいして競争者との対等な競争条件を付与することを意図し広範な事業での兼業を認めた。

2. EU電力指令とフランスの電力近代化法

(1)電力内部市場にかんする指令

1996年欧州議会において「電力内部市場の共通規則にかんする欧州議会と理事会による1996年12月の指令」が採択された。この指令は、電力部門の自由化と競争導入を実現しヨーロッパ規模の競争的電力市場を建設することをめざすEUの電力政策の基本的枠組みを規定した。

a. 指令の主要な規定

公共サービス

指令は電気事業が公共サービスの性質を有することを明記した。加盟各国は電力の安定供給・非差別的供給・電力の質・価格を確保する任務そして環境にかかわる事業に、公共サービスとしての義務を課することができる。そして指令の適用によって公共サービスの実施が妨げられる場合には、指令の適用が除外されることを規定した（3条2）。

EUの立場は、公共サービスの任務の達成はEUの経済統合と両立するものであり、それを実現する上で必要な要素であるというものであった。指令における公共サービスのこのような位置づけには、それを重視するフランスの主張が影響をおよぼしている。この後上述のように、公共サービスの概念の具体的内容は、欧州裁判所の判決と欧州委員会のガイドラインなどをつうじて形成されていくことになる²⁶⁾。

発電配電部門の運営

加盟国は、発電施設の建設について許可制ないし入札制を採用することができる。許可制を採用する場合、加盟国は許可の基準を明確に規定し、その運営を客観的・非差別的におこなわなければならない（第5条）。また入札制を選択する場合には、各国の政府または関係機関は、電力需要と発電・送電能力などにかんして一定期間にわたる予測を少なくとも2年ごとに策定し、その予測に

もとづき新エネルギーによる発電など発電技術のリストを提示して入札をおこなう（第6条）。

送電部門においては、加盟各国は事業者を指名し送電系統の運営・建設を任務として課す。運営事業者は発電施設の適切かつ非差別的な運営をはからなければならない（7条）。配電部門においても、各国は配電事業者を指名し配電系統の建設・運営の任務を課す（10条）。これらの規定は、送配電部門の自然独占の性質を根拠として、これまでの独占的組織と政府による規制の存続を容認するものである。

垂直統合組織の分割

欧州委員会は当初、送配電部門を垂直統合して運営する電気事業は、事業分野ごとに所有権上すなわち組織的に分割し、部門間の内部補助の発生を防止しなければならないとの立場をとっていた。しかし1990年代ははじめになってこれまでの立場からは後退して、垂直統合企業への競争導入の方法として送配電部門を組織的に分割するのではなく会計的にのみ分割するという方法をあらたに提案するようになった。そして1996年に採択された指令では、電力部門の組織・所有面での改革については明文の規定はなく、会計面で分割すべきことが規定された。すなわち垂直統合組織の電気事業者は、その財務を送配電部門別に分割して財務諸表を作成し、部門間の内部補助と競争からの乖離をもたらしなないようにしなければならないとした（15条4）。

指令が送配電部門について所有・組織面での分割を明記せず、また配電部門について小売事業と配電事業とを分割すべきことを規定しなかったことは、内部補助の可能性を極力おさえて中立的な競争市場を実現しようとしたEUの当初の立場からは不十分な内容であった。

指令のこれらの規定にはその策定の過程でのフランスの強い抵抗が影響をおよぼした。フランスは、垂直統合組織は電力供給コストを低下させ規模の経済性を実現させるなどの利点があること、逆に各部門を独立した企業として分離すると、各企業相互の透明性が阻害されかえって競争促進を阻害し市場秩序に混乱をもたらすことなどを理由として反対の立場を強く主張してきた²⁷⁾。

送配電系統への第三者アクセス

指令は、送配電系統運営事業者は電力供給事業者および電力需要が一定量を上まわる需要家すなわち有資格需要家にたいして無差別に系統へのアクセスの機会をあたえなければならないと規定した。すなわち自然独占の性質を有する送配電系統には独占的組織の存続を容認し、第三者アクセスによって競争を導入しようとした。

指令17、18条は送配電系統へのアクセスの方式として、各国はシングル・バイヤー、交渉による第三者アクセス、規制による第三者アクセスの3つの方法から選択できることを規定した。シングル・バイヤーの場合、有資格需要家は国内の全発電事業者から電力を購入する単一の送電事業者から電力を購入することができる。交渉による第三者アクセスにおいては、有資格需要家は発電事業者・電力供給事業者との電力需給契約に際して、系統へのアクセスについて送電系統運営事業者と交渉することができる。規制された第三者アクセスにおいては、アクセス契約の当事者は規制機関によって定められた送電料金での需給契約を締結する²⁸⁾。

相互性の原則

指令19条5は相互性（reciprocity）とよばれるルールを規定した。これは電力指令が施行されてから将来に予定されている指令の再検討がおこなわれるまでの期間、加盟国の市場開放に不均衡が発生するのを防止することを目的としたものである。これは、自国での有資格需要家の範囲が他国の有資格需要家の範囲よりも小さい場合、他国の有資格需要家の自国市場へのアクセスを拒否することはできないという原則である。これによって市場開放に消極的な一部の加盟国とくにフランスは、自国では非有資格であるが他国では有資格である需要家のフランスの送電系統へのアクセスを拒否することはできないことになる。この条項は、オーストラリア、ベルギーなど8カ国で国内法に採り入れられている²⁹⁾。

b. 指令の実施と修正

1996年の電力部門にかんする指令の制定過程においては、E Uにおける個別産業政策の策定としてはもっとも激しい議論がおこなわれた。指令は、加盟各国間での対立とくにフランスとドイツとの対立を残したまま採択されたことから、指令を移植した国内法において各国は独自の政策を取り入れた結果、各国の国内法と自由化政策にはさまざまな不統一が残存することになった。このためその運用においては補完性原理の広範な適用を認めるものとなり、また指令の制定後も各国間の調和と指令の改正の作業が続けられることになる³⁰⁾。

とくに国際送電系統の運営における各国間の不統一を解消しE U各国に共通の制度を構築することを目的として、1998年2月、欧州委員会の支援のもとフローレンス・プロセスとよばれるフォーラムが開催された。このフォーラムには、加盟各国政府・規制機関代表によって組織されるヨーロッパ・エネルギー規制委員会（C E E R）と各国の送電事業者によって組織されるヨーロッパ送電システム運営事業者会議（E T S O）が参加し、その後定期的に開催されるようになる。フォーラムはとくに電力の国際間移動を推進する上で障害となるこうした不統一を調整し解決する場となった³¹⁾。

ここで最初に議論されたのが、送電・配電系統への無差別なアクセスの制度や各国で共通の国際取引料金、そしてこれらを決定・認可する独立的規制機関の設置などについてであった。フローレンス・プロセスにおいては、急速な改革に反対する業界の立場を反映して議論は漸進的なものとなったが、そこでの議論は指令などの形でE Uの政策に順次反映されていった。2001年3月には欧州理事会で1996年の指令の修正が提案されたが、フローレンス・プロセスなどにおけるその後の議論の積み重ねの結果2003年6月に新たな指令が採択されることになる³²⁾。

新指令で新たな規定が加えられたのは以下の諸点においてであった。系統運営事業のアンバンドリングについては、旧規定よりも詳細に垂直統合組織によって運営する企業の送電事業と配電事業のそれぞれを他の事業から財務面・意思決定の面において分離しなければならないと規定した（10条、15条）。この規定は、送電・配電事業に垂直統合組織を基本的には維持しながら経営の自律性を賦与するというフランスの主張を容認するものであり、独占的電力企業を組織面で分

割・民営化することによって競争を導入しようとするアングロ・サクソン諸国の論理とは異なるものであった。

また3条においてはユニバーサル・サービスの概念を導入し公共サービスの範囲を拡大した。すなわち家庭用需要家および小規模需要家へユニバーサル・サービスを供給するために、加盟各国政府は供給を最終的に保障する事業者を指名することができること、脆弱な需要家・遠隔地の需要家などへの電力供給を確保するための適切な方策をとることができることを規定した。また公共サービス義務を達成するための追加的費用にたいする財務的補償が行われる場合、需要家の無差別な扱いの原則が遵守されなければならないと規定した。

(2) フランスの電力近代化法

1996年の指令は、フランスでは各国国内法への移植の期限である1998年2月から2年遅れて「電力の公役務の近代化と発展にかんする2000年2月の法律」として移植された。その主要な規定とEU指令との関係は以下のようなものであった³³⁾。

電力部門の公役務

法律は、まず電気事業が公役務の性質を有していることを明記し、公役務の運営には制度・組織面での特別の配慮がなされるべきことを規定する。国民全体への電力供給、供給安定性と自立性の確保、環境保護、エネルギー資源の最適利用、需要のコントロール、経済の国際競争力の向上、技術開発などは、電気事業として公役務の任務を課せられる事業であり、これらの事業は平等性・継続性・適応性の原則にしたがって運営されなければならないことなどを規定する（1条）。

また公役務の任務を実施する電気事業者を「電力の公役務（service public de l'électricité）」と定義し、「電力の公役務」は、需要に対応した発電施設と適切な供給能力をそなえた送配電施設を確保し、国内のすべての需要家への電力供給を保証しなければならないとする（2条）。

前述の1986年のオルドナンス1条第1段落によって、価格規制は原則的に廃止されることになり、有資格需要家料金にたいしては規制が廃止され市場機構が導入された。一方2000年の法律はオルドナンス1条第2段落の適用除外の規定が、非有資格需要家への料金、公的送配電系統の利用料金、非国有化配電事業への供給料金などには適用され、これまでどおり政府による規制が存続することを規定した。また電気料金はすべての需要家にたいして無差別に供給コストにもとづいて設定されなければならないが、低所得の需要家にたいしては供給コストによらない特別の料金を設定することができる（4条I）³⁴⁾。

また再生可能エネルギーあるいは廃棄物を燃料とする発電施設または特別の技術を用いて環境改善に資する発電施設による電力供給、そして電力系統に接続できない需要家・低所得の需要家への一般の需要家と同じ料金水準での電力供給については、通常の供給費用を上まわる費用は、公役務の任務の実施にともなう費用として補償されることを規定した（5条）。

発送配電事業の運営

発電施設の建設には従来からの許可制に加えて入札制と購入義務制を導入する。すなわち発電施設の建設には、政府の発電施設投資計画にもとづく建設許可の発給というこれまでの手続き（6条）に加えて、投資計画の枠組みに適合しない発電施設の建設については、大臣は入札によって事業者を決定することができることになった。また入札が不調に終わった場合には、EDFまたはその他の配電事業者は入札者が設定した条件によって購入契約を締結しなければならない（8条）。公役務の性質を有する電力施設への追加的費用は、発電事業者、配電事業者、輸入電力購入者などから拠出される「電力供給の公役務のための基金」（F S P P E）によって補填する（10条）。

送電部門は、EDF内部に設置された送電系統運営事業者が免許明細書の規定にしたがって運営する（12条）。配電部門では地方自治体による免許発給の制度の下で、EDFおよび自治体営などの小規模配電事業者にたいして、それぞれの供給区域における排他的供給事業が継続して認められる（17条）。

垂直統合組織の分割

この法律はEU指令におけると同様に、電気事業の垂直統合組織の組織的な分割までは規定しない。送電部門を垂直統合組織の内部にとどまることが会計的に分割された組織とすることを規定する。これによって現在のEDFの垂直統合組織は維持され、また送電・配電部門の独占状態が容認される（12条）。これによりEDFの送電部門は、EDF内部の自律的組織としてRTE（Reseau de Transport d'Electricite）という組織になった。また配電部門についても、EDFの配電部門および自治体営の配電事業には従来どおりの地域独占がみとめられた（18条）。

法律は兼業規制について、EDFは子会社・関連会社などをつうじて、有資格需要家への電力供給に関連する事業をおこなうことができると規定し、かぎられた範囲であるが兼業規制を緩和した（44条）³⁵⁾。

第三者アクセス

送電・配電系統運営事業者は、有資格需要家が送配電系統へアクセスし、EU域内の発電事業者あるいは電力供給事業者との間に電力需給契約を締結することができるようにしなければならない（23条）。

系統を利用した送電の料金は、需要家間の内部補助を発生させないよう、アクセスにともなうすべての費用にもとづいて供給種別ごとに決定されなければならない（4条）。また送電料金は、当事者間の交渉によって決定する（交渉による第三者アクセス）のではなく、政府による規制に服すると規定し（36条）、規制された第三者アクセスを導入することを明記した。

EUは電力自由化政策によってどのような電力市場と電力産業の構造を実現しようとしてきたのであろうか。公共サービスの義務、独占的産業組織そして政府による規制の存続を確認した。一方競争導入の手段として、系統への第三者アクセスの導入、供給コストにもとづく料金設定などを導入した。これによって競争と財・人・資本の自由な移動を促進し、消費者の利益の増進と経営の国

際競争力の向上など統合の利益を達成しようとした³⁶⁾。

各国は、現実に機能しはじめてきた内部市場の論理が各国の利益に結びつく範囲内でE Uに協調していく。とくにフランスは自国の立場を強力に主張してきた。E U指令の規定に最低限従いながら、E D Fの垂直統合組織と公役務の概念に基づく広範な政府介入などフランス独自の立場を維持しようとした。有資格需要家の範囲を定める政令（デクレ）は、有資格需要家の範囲をE Uの規定する範囲を下まわって設定した。これは多くの加盟国でそれを上まわって設定したのとは対照的であった。また他の加盟国では、国内の有資格需要家が他の加盟国からの電力調達契約をむすぶ場合、その契約期間に制約を課していないのにたいして、フランスでは契約期間を最短で3年間とすると規定した。これらの規定には、フランスが指令の内容をできるだけゆるやかな形で移植しようとした意図が反映している³⁷⁾。

(未完)